



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2019

Norwegen statt Melancholie: Wie solle unsere Demokratie auf die enger werdenden Gestaltungsspielräume reagieren? Eine Suche nach Antworten jenseits von Zorn und Verharmlosung

Diggelmann, Oliver

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-178834>

Newspaper Article

Originally published at:

Diggelmann, Oliver. *Norwegen statt Melancholie: Wie solle unsere Demokratie auf die enger werdenden Gestaltungsspielräume reagieren? Eine Suche nach Antworten jenseits von Zorn und Verharmlosung*. In: *Das Magazin: die wöchentliche Beilage des Tages-Anzeigers, der Basler Zeitung, der Berner Zeitung und von Der Bund*, 49, 7 December 2019, 10-13.

DAS MAGAZIN



Weshalb die SCHWEIZ sich von
NORWEGEN inspirieren lassen sollte

Seite 10

NORWEGEN

STATT

MELANCHOLIE

Wie soll unsere Demokratie auf
die enger werdenden Gestaltungsspielräume reagieren?
Eine Suche nach Antworten
jenseits von Zorn und Verharmlosung.

TEXT

OLIVER DIGGELMANN

Als mein Grossvater älter wurde, rieten ihm seine Kinder, nicht mehr Auto zu fahren. Er wies die Einmischung verärgert zurück und fuhr zügig weiter. Als er noch älter wurde, stiegen sie eines Tages nicht mehr bei ihm ein. Sein unbeweglicher Hals war zu einem Sicherheitsrisiko geworden. Er ging über die Bedenken geschäftig hinweg und setzte sich weiterhin ans Steuer. Schliesslich liess er sich doch chauffieren. Zwei Monate vor dem hundertsten Geburtstag starb er unfallfrei in seinem Haus.

I

Selbstbestimmungsfragen sind im Politischen so heikel wie im Privaten. Die Brexiteers wählten den Slogan «Take back control». Deutlicher kann man das Problem nicht benennen, um das es hier geht. Ähnlich die Schweiz bei der Masseneinwanderungsinitiative: Sie wollte verlorene Spielräume in der Migrationspolitik zurückhaben und schrieb in ihre Verfassung, die Einwanderung werde nun wieder kontingentiert. Bilaterale Verträge hin oder her. Solche Akte, hinter denen viel Wut steht, bilden zwar die Ausnahme. Nicht zufällig aber sind sie zu politischen Grossereignissen unserer Zeit geworden. Gewohnheiten stehen auf dem Spiel und Wunschbilder von einem selbst.

Meistens reagieren Demokratien auf Autonomieverluste nur mit Fassadenrenovationen. Als man in Deutschland in den 1990er-Jahren feststellte, dass die Entwicklung der EU die Rechte des Bundestags ausdünnte, erweiterte man dessen Mitsprache im Aussenbereich. Faktisch ein bescheidener Ersatz. Nach offizieller Lesart aber war das Demokratiedefizit damit wieder eingefangen. Die Schweiz folgt diesem Schema routinemässig. Als der Bund in den 1990er-Jahren in kantonalen Domänen wie Polizei und Justiz wichtige internationale Verträge abschloss, gab man den Kantonen mehr Rechte in der Aussenpolitik. Eine fast kosmetische Korrektur. Der Föderalismusabbau wurde für kompensiert erklärt. Aktuelles Beispiel: Weil die Bundesversammlung das rechtlich nicht verbindliche, aber immer wichtiger werdende internationale «Soft Law» kaum beeinflussen kann, soll sie nun einfach frühzeitiger über solche Vorhaben informiert werden und sich äussern können.

Wir «modernisieren» die Gewaltenteilung, den Föderalismus und auch die Volksrechte, wenn wir das Referendum wieder einmal etwas ausbauen. Wir kompensieren, sagen wir, wir «bringen à jour» und «justieren nach». Aber modernisieren wir wirklich? All diese Reformen bringen bescheidenen Gewinn bei überschaubaren Zusatzkosten. Ein bisschen mehr Mitsprache für die Aussenpolitischen Kommissionen

als Ersatz für Autonomieeinbussen, ein Referendum mehr bei einem Vertrag, der sonst nur vom Parlament gutgeheissen würde – und sonst? Überspielen wir hier nicht mit Geschäftigkeit, dass wir keine richtige Vorstellung davon haben, wie unsere Demokratie mit schwindenden Spielräumen umgehen soll?

II

Die Zeichen der Zeit stehen auf weitere Verengung dieser Spielräume. Auch wenn man die Mitwirkungsgewinne auf dem internationalen Parkett einrechnet, von denen noch zu reden sein wird. Zentrales Faktum ist zunächst, dass die internationalen Organisationen noch wichtiger werden, als sie ohnehin schon sind. Es gibt heute bereits weit mehr als zweihundert von ihnen. Sie werden noch zahlreicher und dehnen ihre Tätigkeitsfelder insgesamt aus.

Besondere Aufmerksamkeit verdient heute das «bloss politisch» verbindliche internationale «Soft Law». Mächtige informelle Zusammenschlüsse wie die G20 – die Gruppe der grössten Industrieländer – haben eine Präferenz für dieses Instrument, das an der Oberfläche sanft daherkommt. Bei grosser Macht reichen oft «Empfehlungen», und die übrigen Staaten fügen sich. So musste die Schweiz ihr Recht im Bereich Steuertransparenz 2019 rasant an «Soft Law»-Empfehlungen anpassen. Bei einer Weigerung hätte sie sich beim sogenannten Länderexamen zusammen mit Staaten wie Ghana oder Kasachstan in der Schlussgruppe wiedergefunden. Für hoch industrialisierte und international verflochtene Kleinstaaten sind Reputationsschäden gefährlich. Sie müssen zuweilen ohne Gegengeschäft und etwas würdelos abgewendet werden. Bundesrat Rudolf Merz verkündete noch 2008, das Bankgeheimnis sei für die Schweiz unverhandelbar. Als «Soft Law»-Empfehlungen seine Abschaffung verlangten und der internationale Druck stieg, wurde es sang- und klanglos Geschichte. Der Entzug freiwillig gewährter Vorteile wie die Anerkennung steuerrechtlicher Integrität kann kleine Staaten wie harte Sanktionen treffen.

Oft übersehen werden auch die Verengungen infolge internationaler «Paket»-Lösungen. Was innerstaatlich getrennt geregelt wird, etwa privates Dienstleistungsrecht und Vergabe öffentlicher Aufträge, wird international vermehrt in Gesamtpaketen zusammengeschürt. Bei der WTO kann man nicht dabei sein, ohne ein riesiges Regelwerk als Block zu akzeptieren. Oder in Europa: Die Schweiz wollte unbedingt beim Dublin-System mitmachen, weil sie nicht zum «Land der letzten Asylchance» in Europa werden wollte. Dafür musste sie das Schengen-Abkommen mit in Kauf nehmen, das den Abbau von Grenzkontrollen regelt – den die Anhänger einer rigiden

Asylpolitik ins Pfefferland wünschen. Es gibt nur Ja oder Nein zum Ganzen und dazwischen nichts. Die Logik solch einheitlicher Regelwerke besteht darin, dass sie Klarheit und Berechenbarkeit im internationalen Verkehr schaffen, kompetitive Fairness. Der Preis sind schwindende Spielräume für À-la-carte-Lösungen. Selbstbestimmung im Detail wird oft schwierig bis unmöglich, mit Verhandlungen kann man weniger erreichen. Gleichzeitig besteht starker Druck, nicht abseits zu stehen. Wenn der US-Präsident wegen der WTO tobt, kann man die Abhängigkeit der USA von der Welthandelsorganisation gewissermassen an seinem Energielevel ablesen. Die USA wollen Elektronik und Autos verkaufen.

Nur diffus spüren wir zuweilen die Kumulationseffekte von an sich harmlosen Einbussen. Jeder Vertrag bedeutet im Prinzip: Der Staat tauscht ein Stück Autonomie gegen ein vorteilhaftes Ergebnis. Die Autonomie bleibt theoretisch erhalten. Verträge sind kündbar. Die Schweiz etwa kann den Lissabonner Vertrag über die Anerkennung von Hochschulzeugnissen jederzeit verlassen. Kündigung bedeutet aber fast immer praktische Nachteile, die vor der Kündigung nicht bestanden. Bisher anerkannte Hochschuldiplome würden nicht mehr akzeptiert. Hier interessiert der sogenannte Skaleneffekt: Die Schweiz hat 2017 etwa dreieinhalbmal so viele Verträge abgeschlossen wie noch im Jahr 2000. Damit wären die Kosten für eine theoretische Rückgewinnung der Autonomie durch Kündigung massiv höher als damals. Das Dilemma der staatlichen Demokratie ist: Sie schliesst internationale Verträge, um die politischen Probleme in der zusammenwachsenden Welt zu lösen; der Preis dafür ist eine kleiner werdende politische Gestaltungsmacht.

III

Die Reaktion auf ein Problem ist oftmals ein noch grösseres Problem. Im Kleinen wissen wir das alle. Wer hat sich noch niemals im Streit mit Argumenten verteidigt, die vor allem eigene Gewohnheiten und Selbstbilder schützen sollten und die Situation schliesslich eskalieren liessen? Bei Kraftakten vom Typ Masseneinwanderungsinitiative oder Brexit ist dies offensichtlich. Das Machtgefühl beim Zornausbruch verdrängt jenes der Ohnmacht so lange, wie die realen Kosten der Entscheidung ausgeblendet werden können. Dann folgen Ernüchterung und oft verschämtes Einknicken. Bei der Masseneinwanderungsinitiative hätte die Umsetzung das Ende der Binnenmarktteilnahme bedeutet. Um das Gesicht zu wahren, etikettierte man ein paar administrative Erleichterungen für Schweizer Stellensuchende mit «Inländervorrang light», verzichtete im Übrigen

aber auf eine Umsetzung. Man sprach nicht mehr darüber.

Widerstandsversuche wie diese Initiative schwimmen gegen den Strom zweier Makroentwicklungen unserer Zeit. Technische Innovationen erzeugen ständig neue internationale Kooperationsnotwendigkeiten, und die Wirtschaft drängt in immer grössere Räume. Internethandel, organisiertes Verbrechen, Migration – einige Stichworte. All dies erzeugt Druck und Zwang zur Teilnahme an internationalen Regulierungen. Der Brexit wurde zur Saga, weil er leicht beschlossen, aber nur mit immensen Kosten umgesetzt werden kann. Wortführer solcher Kraftakte schüren mit bewusster Unaufrichtigkeit die Illusion, ein vergangener Zustand liesse sich wiederherstellen. Enttäuschung ist gewiss. Und dauerhafte Enttäuschung erzeugt Zynismus.

Fassadenrenovationen sind als Strategie ebenfalls heikel. Vordergründig scheinen sie weder viel zu bringen noch gross zu schaden, subkutan aber alimentieren sie den Irrglauben, unvermindert Herr der Lage zu sein. Dass trotz der Veränderungen alles beim Alten bleibe. Verschwiegen wird, dass Mitwirkungsgewinne Einbussen an autonomen Gestaltungsspielräumen nie vollständig kompensieren. Alle Hochzonen von Politik auf eine höhere Ebene – so sinnvoll und nötig sie heute oft sind – verdünnen die Substanz auf den unteren Ebenen. Verschwiegen wird auch, kaum weniger heikel, dass Gewinne und Verluste im Staat höchst asymmetrisch anfallen. Gewinner sind die Repräsentanten und gut Ausgebildeten. Die Ministerinnen, Diplomaten und Experten, die in internationalen Gremien mit formaler oder informeller Macht Einsitz nehmen. Die Empfehlungen an die Politik formulieren, etwa zur Maturaquote, zur Menschenrechts- oder Gesundheitspolitik. Ihnen fallen neben Macht neue Lebenschancen und das Privileg eines kosmopolitischen Selbstverständnisses zu, Freunde haben sie auch in London, Barcelona und San Francisco. Sie tun Verhaftung im Lokalen und den Wunsch nach Bewahrung oft eilig als gestrig und erledigt ab.

Verluste aber fallen bei vielen an. Unvermeidbar verdünnen die Verschiebungen die Macht der Parlamente, die Autonomie der Gliedstaaten, die Substanz der Volksrechte. Breite Schichten der Bevölkerung verlieren in der Langzeitentwicklung politisch an Gewicht. Wenn ein diffuses Bewusstsein solcher Verluste auf den Eindruck trifft, man verliere auch ökonomisch, kann ein explosives Gemisch entstehen. Der Ökonom Branko Milanović hat in einer Studie aufgezeigt, dass vor allem die untere Mittelschicht in den Industrieländern ökonomisch stagniert und das Gefühl hat, Globalisierungsverlierer zu sein. Ein Drittel der Bevölkerung hegt in diesen Ländern offene Skepsis gegenüber der Idee einer zusammenwachsenden

Welt. Sie hält diese für ein Projekt einer privilegierten Elite. Wer die Erosionsprozesse verharmlost und Nichtgewinner als Gestrige belächelt, verstärkt die «Take back control»-Rufe. Wem es in unübersichtlichen Zeiten um Zusammenhalt geht, der kann dies nicht wollen.

IV

Wie könnte eine Reaktion jenseits von Zorn und Verharmlosung aussehen? Vielleicht brauchen wir eine neue Staatsidee. Eine Leitidee, die die Grundspannungen des 21. Jahrhunderts aufnimmt. Jede Zeit kennt solche Grundspannungen, auf die politische Gemeinschaften Antworten finden müssen. Ein Blick zurück: Im 19. Jahrhundert war ein einzigartig weit gehender Föderalismus die Antwort auf den Gegensatz zwischen Liberal-Progressiven und Konservativen. Er ermöglichte friedliche Koexistenz im leidenschaftlichen Dissens. Im frühen 20. Jahrhundert wurde eine zur Staatsidee gesteigerte Neutralität zur Antwort auf die Grundspannung zwischen den Sprachregionen. Die Idee gemeinsamen Abstands gegenüber der Aussenwelt wurde zur Klammer für das sprachlich und kulturell heterogene Land. Wie könnte eine Antwort auf die Spannungslage unserer Zeit aussehen?

Die Schweizer Demokratie der Zukunft sollte sich den schwindenden Spielräumen antizipierend stellen. Sie muss sich fragen, wie sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten im Äussern bestmöglich nutzen kann, und zugleich die Leistungs- und Integrationsfähigkeit im Innern stärken. Es geht um die Balance, institutionell und kulturell, einen neuen Grundkonsens. Vielleicht müsste sich die Schweiz, um die Idee spielerisch auf den Punkt zu bringen, etwas mehr «norwegisieren». Das von Grösse und Pragmatismusneigung her vergleichbare Land scheint mir interessant. Nicht im Sinne eines generellen Vorbilds, eher einer Aufmerksamkeit verdienenden Inspirationsquelle.

Nicht zufällig hiess der wichtigste Friedensprozess im Nahen Osten nach Ende des Kalten Krieges Osloer Prozess. Kontinuierliche Vertrauensbildung in internationalen Organisationen und intensive Vernetzung brachten das 5-Millionen-Land in die Lage, zwischen der PLO und Israel zu vermitteln. Die Schweiz, damals noch nicht einmal UNO-Mitglied, ging davon aus, ihre internationale Abstinenz verschaffe ihr wie von selbst die Vermittlerrolle. Sie rieb sich die Augen. Noch heute werden bei uns Debatten darüber geführt, ob ein Sitz im Sicherheitsrat überhaupt in unserem Interesse sein könnte. Die Frage kann man klar bejahen, wenn man den Blick in die Zukunft richtet.



Beim Friedenskonzert in Oslo, 1994: Yassir Arafat und Shimon Peres geben sich die Hände; der norwegische Aussenminister Bjørn Tore Godal schaut zu.

Im 21. Jahrhundert ergibt sich Gestaltungsmacht zum grossen Teil aus intensiver Vernetzung, die für eigene Interessen und das gemeinsame Ganze nutzbar ist. Wer als vertrauenswürdiger Makler gilt, verschafft sich auch Chancen, an Dingen mitzuwirken, die grösser sind als er selbst. Wäre Israels fortschrittlicher Ministerpräsident Yitzhak Rabin nicht 1995 erschossen worden, wer weiss, was möglich gewesen wäre? Neutralität als mythisierte Staatsidee, Abstand zur Welt sei per se gut, passt nicht mehr in die Gegenwart. Kritische Distanz zur Interessenpolitik Dritter bleibt selbstredend klug, für die «alte» und rigide Neutralität aber ist kein sinnvoller Platz mehr.

Norwegen belegt bemerkenswerterweise auch auf dem «Human Development Index» der UNO den ersten Platz. Er misst Lebenserwartung, Bildungsgrad und Einkommen pro Kopf und ist ein Hinweis für die Zukunftsfähigkeit der Politik eines Landes. Querschnittsthemen wie Umweltschutz und Geschlechtergleichheit fassten in Norwegen früh Fuss. In keinem Land werden im Verhältnis zur Bevölkerung mehr Elektroautos verkauft, Ergebnis einer in den 1990er-Jahren konsequent eingefädelten Politik, und auf dem globalen Gleichstellungsindex belegt Norwegen hinter Island den zweiten Platz. Die Fähigkeit zu antizipieren zeigt sich zudem darin, dass es die Spanne zwischen Finanzstärksten und ökonomisch Schwächsten vergleichsweise tief hält. Auf dem Gini-Index, der diese Kluft misst, positioniert sich Norwegen vor unserem Land.

Für die Schweiz: Warum nicht jetzt damit beginnen, intensiv an besseren institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen für die Politik der Zukunft zu arbeiten? Der Bevölkerung sollte eher früher als später vermittelt werden, dass die Autonomie weiter abnehmen wird – dass Spielräume im Äusseren wie

im Innern klug und antizipierend genutzt werden müssen. Warum nicht jetzt intensiv über den Bundesrat und das Bundespräsidium der Zukunft nachdenken, damit sie international mehr Vertrauenskapital aufbauen und nutzen können? Im Ausland kennen fast nur Liebhaber des Landes schweizerische Bundespräsidentinnen und Bundesräte. Die Aussenministerin oder der Aussenminister als dauerhaftes Bundespräsidium etwa? Warum nicht jetzt darauf hinarbeiten, dass die Volksrechte besser auf die weiter zunehmenden Überlappungen von internationalem und staatlichem Recht eingestellt sind? Allmählich sollten wir begreifen, dass die regelmässigen Widersprüche zwischen Volksentscheiden und internationalen Verpflichtungen dem Land schaden.

Vor allem: Warum nicht jetzt den Ausgleich zwischen Gewinnern der rasanten Transformation und den in die Defensive Gedrängten zur Schlüsselaufgabe erklären? Wenn der Primarlehrer aus Zürich mit zwei Kindern nicht mehr in seiner Heimatstadt leben kann, weil das Leben im Hotspot zu teuer geworden ist, muss es in Wetzikon oder Baden attraktiv genug sein, damit er das Gesamtpaket mitträgt. Mit einer konsequenten Politik attraktiver Alternativzentren? Sollten wir nicht über solche Fragen intensiver nachdenken als darüber, wie das unvermeidliche Rahmenübereinkommen mit der EU noch etwas hinausgezögert werden kann oder wo noch Raum für ein paar zusätzliche Referenden besteht? Machen wir einen Bogen um die heiklen Fragen, weil die Krise noch nicht gross genug ist?

Mein Grossvater war ein gewissenhafter Mann, dem die Leute vertrauten. Als Landarzt war er es gewohnt, für sich und andere zu entscheiden. Beim Autofahren aber kamen ihm Gewohnheiten und Selbstbild im Alter so sehr in die Quere, dass er das Offensichtliche nicht mehr erkennen konnte: dass für jede Zeit neu zu fragen ist, was geht – und was nicht. Mein Grossvater hatte am Lebensende wohl vor allem Glück. DM

OLIVER DIGGELMANN ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.
Zuletzt erschien von ihm: Völkerrecht. Geschichte und Grundlagen, Hier und Jetzt, Baden 2018.
oliver.diggelmann@rwi.uzh.ch